



Yvon PESQUEUX

CNAM

Professeur titulaire de la Chaire « Développement des Systèmes d'Organisation »

292 rue Saint Martin

75 141 PARIS Cédex 03

France

Phone ++ 33 (0)1 40 27 21 63

FAX ++ 33 (0)1 40 27 26 55

e-mail pesqueux@cnam.fr

site web www.cnam.fr/lipsor

Désinstitutionnaliser l'institution et institutionnaliser l'organisation

La situation trouble des ONG (Organisations non gouvernementales), exemple de la dimension absorbante de l'organisation sur l'institution

Le qualificatif de « trouble » utilisé par M. Abeles¹, à partir d'une étude d'Oxfam, parle d'ambivalence entre protestation et négociation, d'ambiguïté entre charité et solidarité pourrions-nous ajouter aussi. Le « moment libéral » préfère les catégories de l'influence (au regard des intérêts) à celles du pouvoir et donc du conflit et des rapports de force qui lui sont liés. Les ONG sont infiniment moins dangereuses que les mouvements politiques et sociaux ! L'objet de cette argumentation est d'offrir une preuve empirique de la désinstitutionnalisation de l'institution pour les pays développés, d'entrave à l'institutionnalisation pour les pays en développement et d'institutionnalisation de l'organisation. J. Igalens & E. Queinnec² soulignent que les ONG apparaissent dans la sphère publique dès la charte de l'ONU (1945), elle-même « Organisation » comme son nom l'indique, où elles sont définies selon cinq critères : un regroupement de personnes ou structures privées (donc pas « publiques »), la défense d'un idéal (donc l'affirmation d'un Bien Commun différencié, le but non-lucratif, leur engagement à respecter des « valeurs citoyennes » (transparence, légalité, etc.), l'aspect transnational de leur action. Leurs champs d'action sont aujourd'hui nombreux et ces mêmes auteurs isolent quatre grandes classes possibles d'ONG : la défense des droits de l'Homme (de l'enfant, des

¹ M. Abeles, « Ambivalence et professionnalisation : l'action des ONG entre local et global », papier de travail *Institut CDC*, Paris, 2006

² J. Igalens & E. Queinnec, *Les organisations non gouvernementales et le management*, Vuibert, Paris, 2004

femmes, des êtres vivants, etc.), l'aide humanitaire, l'aide au développement des « Pays du Sud », la sauvegarde de l'environnement. On pourrait aussi ajouter le critère d'urgence (ou non) de l'intervention de ces ONG dans une situation donnée, qu'elles soient de revendication ou d'intervention. L'ONG comme « objet » juridique est largement répandu dans le monde anglo-américain alors que la tradition française leur attribue la forme juridique de l'association, forme qui couvre un ensemble d'activités disparates bien au-delà de celles des ONG. Une autre distinction se fonde sur la différence qui existe entre les ONG opérées par des gouvernements (GONGO – *Government owned NGO*), les ONG relais des entreprises (BONGO – *Business owned NGO*), les organisations commerciales déguisées (IDFPO – *In disguised for profit organization*), les ONG de revendication, les ONG d'intervention et les ONG recouvrant l'activité de services secrets. Une autre approche propose une analyse de l'ONG entre sa base nationale (*National Organization*) dévolue à la collecte de ressources et à l'organisation et au pilotage de ses interventions et ses bureaux d'activité (*Programme Offices*) dans les pays où elle intervient. Rappelons toutefois que sans cadre juridique institutionnel, voire sans « niche fiscale », pas d'ONG ! Soulignons aussi l'évolution des ONG tendant aujourd'hui à en des mendiants organisationnels chroniques pour / à la place des mendiants...

Aujourd'hui, des concepts alternatifs aux ONG sont proposés avec les OSI (Organisation de Solidarité Internationale) et les Fondations Solidaires (qui se développent dans les pays anglo-américains). Il est donc important de souligner l'américanité de l'objet qui repose sur des logiques caritatives et communautariennes qui se situent en décalage, voire en contradiction, avec la représentation politique française de l'Etat républicain impartial.

L'article de l'*Encyclopedia Universalis* qui leur est consacré souligne qu'au déclin de l'idéologie communiste, à partir du milieu des années 1970, a correspondu en miroir un développement particulièrement rapide et une légitimation du mouvement humanitaire dans la société avec l'apparition d'un grand nombre d'ONG comme s'il s'agissait aujourd'hui des entités porteuses d'un esprit d'égalité face au « déchaînement » du principe de liberté. Bénéficiant, au nom de l'émotion qu'elles suscitent, d'une médiatisation croissante de leur action, elles reçoivent de la part du public un soutien financier qui s'accroît d'année en année et elles sont ainsi devenues de véritables « parties prenantes » du fait de deux impacts contradictoires possibles de leurs actions : leur capacité de nuisance (exemple de Shell qui a été contrainte de démanteler une plate-forme pétrolière sous la pression de Greenpeace alors que les études prouvaient plus tard qu'il était plus écologique de la couler comme le prévoyait Shell dans la

Yvon PESQUEUX

mesure où Greenpeace défend l'idée que nous devons rendre la Terre à nos enfants dans l'état où nous l'avons trouvée) et leur capacité à effectuer des réalisations concrètes, d'où leur importance dans la mise en œuvre des politiques de responsabilité sociale de l'entreprise. C'est d'ailleurs ce qui est venu fonder la distinction entre les ONG d'opinion et les ONG de développement, ces dernières étant prisées pour leur savoir-faire, compte tenu de l'aspect international ou local de leur implantation. Une autre classification a été proposée par F. Houtart³ qui distingue les ONG des « pays du nord » de celles des « pays du sud », les ONG de type humanitaire, de développement local, d'appui aux luttes sociales et les ONG dont la nature dépend de leur origine et de leur histoire (ONG religieuse ou laïque, culturelle ou politique, fruit d'une action collective ou individuelle).

Sur la scène internationale, autrefois dominée par les États, les ONG se sont multipliées. Issues de la « société civile », elles contournent les États au nom d'une conception militante de l'universalisme des droits de l'homme en établissant des liens directs de société à société, d'individu à individu. Et c'est là que se situe la dimension absorbante de l'organisation sur l'institution, au point de poser la question du droit d'ingérence humanitaire qui, face au principe de souveraineté nationale, privilégie la légitimité de la solidarité humaine sur celle de la dimension institutionnelle de la souveraineté de l'Etat. C'est aussi cela qui est maintenant le plus discuté comme le fait par exemple le dossier « Derrière les évidences humanitaires » du *Monde Diplomatique* de septembre 2008. Comme le souligne B. Hours, on est avec les ONG face à « une morale très politique ». Et de souligner les trois composantes de l'idéologie humanitaire : l'universalité des droits de l'homme, la construction de la victime et le droit d'ingérence comme condition d'accès aux victimes et comme miroir du devoir d'intervention. Les droits de l'homme dont il est question sont en effet une réduction libérale contemporaine du sujet politique à un corps biologique qui permet la construction de la victime venant faire de ce corps un objet, venant donc décréter l'urgence. Comme le souligne B. Hours, « *les victimes sont par nature impersonnelles et interchangeables. Elles apparaissent, figurantes passives d'un marketing émotionnel (...). L'inégalité et l'absence de réciprocité caractérisent le rapport entre sauveteurs et sauvés* ». Il faut en effet souligner l'inexistence d'une légitimité possible à accorder à une société civile mondiale, voire son absence d'où l'aspect très problématique du mandat attribuable aux ONG. L'idée même de société civile mondiale nie en effet le rattachement territorial des hommes, rattachement aussi bien géographique que politique au sein d'Etats souverains et venant rendre équivalents le réfugié du Darfour et

³ F. Houtart (Ed.), *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires*, L'Harmattan, Paris, 1998
Yvon PESQUEUX

la victime d'un cyclone en Amérique Centrale. Il n'y a pas d'humanitaire sans intervention de l'Etat, qu'il soit dominant ou dominé. A ce titre, l'humanitaire est aussi l'ombre portée du militaire et l'on conçoit bien que, d'un point de vue émotif aussi bien que d'un point de vue politique, on préfère l'ombre... Comme le souligne toujours B. Hours, *« l'humanitaire est donc devenu un monde où se télescopent des politiciens démagogues, des professionnels fatigués et inquiets, des bailleurs technocratiques multilatéraux inscrits dans des logiques bureaucratiques et financières, des donateurs soupçonneux ou blasés qui tendent à privilégier les causes de proximité »*, le tout sur la scène d'un vaste cirque médiatique. L'humanitaire (et les ONG de l'humanitaire) se situent donc au-delà du politique, c'est-à-dire au cœur même du politique mettant face à face les « performants d'un côté » et les « malades ou réfugiés de l'autre ». La détresse se substitue à l'injustice là où l'Etat est faible, entravant d'autant son institutionnalisation.

Les ONG ne sont ni angéliques, ni idéales (il y existe des intérêts dont des intérêts financiers, des incompétences, etc.) d'où la tendance à les « organiser », cette « organisation » étant le signe même de leur reconnaissance institutionnelle (donc de leur l'institutionnalisation). Un des paradoxes des ONG est qu'elles se situent « à côté » du monde des institutions tout en ayant un besoin d'institutionnalisation et donc la mise en place de systèmes de contrôle qui vont à l'encontre de leur idéologie d'indépendance tout en prenant essentiellement les formes de l'audit. L'ONG tend alors à apparaître comme un palliatif de l'Etat sans être l'Etat, ce qui peut expliquer pourquoi les ONG sont à objectif variable. Là où l'Etat doit répondre à une demande politique constante, les ONG répondent à des demandes de solidarité spécifiques dans une logique d'ajustement dans l'espace et dans le temps. Elles interviennent là où l'Etat fait défaut en même temps qu'elles entravent la capacité de l'Etat à intervenir et à se constituer autour de cette intervention. C'est ce qui fait que l'ONG peut être considérée, au sens « crypto institutionnel », comme une solution institutionnelle « dégradée », en attente d'une intervention institutionnelle constitutive de l'Etat et, en même temps, comme l'archétype de l'institution de demain au nom à la fois de la dimension institutionnelle et l'esprit d'entreprise qui les anime ! La figure de l'entrepreneur politique y rejoint celle de l'entrepreneur institutionnel.

Plusieurs signes de leur institutionnalisation sont possibles à mettre en exergue : leur reconnaissance par l'Etat lui-même avec, en France par exemple, la création d'un Secrétariat d'Etat qui leur assure une forme de protection régaliennne. Plus généralement d'ailleurs, la protection régaliennne se traduit par un favoritisme fiscal qui touche aussi bien leurs actions que leurs ressources. D'autres aspects peuvent être soulignés tels que

Yvon PESQUEUX

l'attribution du prix Nobel de la Paix à l'une d'entre elles, le soutien des organisations internationales, le soutien institutionnalisé des grandes entreprises, leur médiatisation. Leur mission va au-delà de la quête de la performance et sert de fondement à la construction d'une véritable doctrine politique de l'aide humanitaire, voire de l'aide au développement, voire du développement, tout en intégrant la mise en œuvre de procédures de rationalisation managériales au nom de formes d'obligations de résultats (vis-à-vis des populations bénéficiaires, des donateurs privés et institutionnels et des « pairs » - les ONG entre-elles). C'est ce second aspect qui leur rendent applicables les catégories de la gouvernance avec, entre autres, le sacro-saint principe de transparence et l'articulation « bailleurs de fonds – bénévoles – salariés ». Mais c'est aussi cela qui les conduit à se structurer au regard des procédures organisationnelles issues des logiques managériales sur la base d'une tension entre le militantisme et le professionnalisme de leurs membres. Les techniques de gestion leurs sont ainsi recommandées (gestion financière, gestion des ressources humaines, gestion de projet et planification entre autres), *marketing* inclus, ce qui est étrange pour des entités *a priori* hors marché. Elles contribuent, comme le souligne D. Bévant⁴, à la construction de l'acception moderne du mythe civique (et non de la citoyenneté) et du mythe du don mais aussi, ajouterions-nous, du mythe solidariste et du mythe de l'urgence dans le droit-fil de la dimension symbolique de l'instantanéité qui marque la relation de service privé. Le volontarisme de leurs actions entre en miroir avec le volontarisme managérial. M. Abeles⁵ parle, avec les ONG, du passage d'une représentation de la vie sociale en termes de *convivance* (vivre ensemble en harmonie) à celle d'une représentation en termes de « survivance » (par la prise en compte de l'avenir et de l'aspect « durable »). A ce titre, une des dimensions de leur situation « trouble » ne serait-elle pas liée aux entraves qu'elles construisent au regard du développement d'un Etat de droit au-delà d'une société civile dont la structuration, développement qui pose justement problème dans les pays en développement, en particulier ceux du « quart-monde » qui sont aussi ceux où le poids des ONG est le plus grand. En se posant comme intermédiaire entre l'Etat et le marché, les ONG contribuent, de façon dialectique, à la politisation du marché et, en miroir, à la désinstitutionnalisation de l'Etat. Elles participent également à la légitimation de l'entreprise sous sa forme commerciale du fait de son potentiel de déclassement des formes classiques du tiers secteur (les coopératives et les mutuelles) au nom d'un modernisme qui s'opposerait à leur aspect « dépassé » de ces deux dernières formes. Par la production bureaucratique qui est la leur, on pourrait aussi les qualifier de manifestation privilégiée d'une libéral-bureaucratie.

⁴ D. Bévant, « Les grandes ONG d'aide alimentaire, rouage des filières marchandes » in J. Igalens & E. Queinnec, *Les organisations non gouvernementales et le management*, Vuibert, Paris, 2004

⁵ M. Abeles, *op. cit.*

Mais on doit aussi souligner leur échec actuel face aux cinq dimensions de la crise structurelle de la fin de la première décennie des années 2000 : énergétique, alimentaire, climatique, sanitaire et financière. Or l'ampleur de ces dimensions dépasse largement ce que les ONG sont aujourd'hui de faire au point que la référence au « terrain » qui est le vecteur essentiel de l'argument d'efficacité qu'elles mettent en avant est dorénavant démenti par les faits. Mais sur quels terrains sont-elles donc pour avoir ignoré la dimension des problèmes qui sont ceux des quatre premières dimensions citées plus haut ? Comme le souligne B. Hours, cette crise essentielle des ONG se manifeste par la « fatigue des professionnels » et les « soupçons des donateurs » mettant face à face des 4 x 4 rutilants et des pauvres n'ayant pas le droit d'y toucher, d'où les réactions d'hostilité.